青年学者圆桌讨论·贯通的清代政治史

在政治与经济之间：清代的赋税财政与国家统治

周　健

一、无处不在的政治

笔者从事的研究不在一般认为的政治史范畴内，这通常是指重大事件、精英人物及政治制度等，即政治史的狭义概念。但在处理“经济”问题时，又时常感到广义的“政治”无处不在。政治与经济、社会之间的联系，历来为研究者所重视，以下是一些前辈经济学家、历史学家的通论性阐释。

王亚南对于中国官僚政治之经济的、历史的解析，有意区别于“把历史看作是政治的延续”、只关心“治乱相循”的旧史学。在他看来，要“把官僚政治当作一种社会体制来讨论，虽然也注意它的技术面，同时更注意它的社会面，从社会的意义上理解官僚政治”。他强调，不同于世界其他各国，中国官僚政治的特殊表象是其延续性、包容性与贯彻性。所谓包容性，是指官僚政治的活动同中国各种社会文化现象如家族组织、宗法伦理、学术思想与教育等等，发生了异常密切而协调的关系。这些社会文化现象“在某种限度内虽为官僚政治施行的结果，但又是官僚政治的推动力”，“甚且变为官僚制度内部的一种机能，一种配合物”。①

作为经济学家，王亚南对中国官僚政治的历史与现状做了视野开阔的剖析，尤其注重从广义的经济角度展开分析。他指出，支持唐至清中叶官僚政治高度发展的第一大杠杆，是从两税法发端的田制税法。明清时期官僚政治的高度发展，得益于这一简单化又充满弹性的赋税制度。他也发现，建立在地主经济基础上的中国官僚政治虽强调重农抑商，但官僚机构的扩大、官僚阶层消费的增繁，每每使得商业与政治的结合不断发展。20 世纪三四十年代政治与金融的结合，又使得中国官僚政治迈入新的阶段。② 王家范形象地用“权力经济”来概括王亚南的这一学说，以凸显传统国家中权力与经济之间的特殊联系。③

王家范总结中国传统社会的重要特质之一，即是政治居高临下，包容并支配着经济和文化，造成所谓“政治一体化”的特殊结构。经济是大国政治的经济，即着眼于大国专制集权

[收稿日期] 2023−10−28
[作者简介] 周健（1983— ），男，复旦大学历史学系副教授，上海 200433，zhoujian2013@vip.sina.com
[基金项目] 国家社科基金一般项目“晚清漕务变革之研究”（19BZS068）阶段性成果。

① 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社，1981 年，第 20、38–43、136 页。

② 王亚南：《中国官僚政治研究》，第 90–99、144–145、174–178 页。

③ 王家范：《中国历史通论（增订本）》，生活·读书·新知三联书店，2012 年，第 260 页。

体制的经济；文化是高度政治伦理化的文化，着眼于大国专制一统为主旨的意识形态整合的功能。由此，经济与文化缺乏独立性，一切都被政治化，一切都以政治为转移。在社会生态性高度倾斜的结构下，传统国家的政治、经济、文化、社会的整合机制，始终是值得深入探究的问题。区别于许多社会经济史研究的是，王家范特别重视国家权力对于市场、商业机制乃至经济结构的塑造。在明清江南社会经济史研究中，他较早注意到政府的赋税形态对于商品流通、市场经济扭曲的型塑，指出市场背后的“国家行为”绝不可忽视。① 他也独辟蹊径地以重赋拉动的军队、官吏消费以及由此而来的商品经济繁荣，来解释明清江南重赋的延续，又点出此种奢侈消费颇为脆弱，每遇经济萧条或政治危机便现出原形。② 将常被忽视的国家权力放回市场、商业的运作机制中，我们对于明清以来江南经济的发展与局限这一基本问题便会有更深刻的理解。

在中国史领域以外，布罗代尔也指出了同样的问题。在他的学说中，市场经济与资本主义分属经济的不同层次，两者的区别在于：前者是竞争性的，而后者以垄断性为基本特征。而一切垄断皆具政治性，如果没有政治的保障、国家的支持，便不能支配经济，扼杀或限制市场的力量，也就无法成为布罗代尔定义的资本家。在他看来，明清中国的实例恰好符合这一解释。明清时期，中国已拥有发达的市场经济，但资本主义因为国家政权毫不懈怠的反对而无法自由伸展，尽管商人与官吏在地方上共谋。这是颇具个人色彩的解释，越来越受到新近研究的挑战。不过，布罗代尔对于国家政权与资本主义关系的理解，依然给予我们启发。③

他指出，一切密集的社会都可以被分解为几个“组合”：经济、政治、文化、社会等级制度。只有与其他“组合”联系起来，渗透到其他“组合”之中并且也向其他“组合”敞开大门的情况下，经济这一部分才能被理解。这些“组合”既有单独的行动，也有相互的作用。资本主义是经济组合中一种特殊的、部分的形式。上述的“组合”相互为邻而又互相渗浸，只有以此为基础，资本主义方能得到充分的解释。国家的态度对于资本主义的发展至为重要，当资本主义与国家趋同之时，便是它得胜之日。④

引用上述这些例子是想说明，在中国史特别是清史研究中，考虑到政治居高临下的笼罩性地位，可以说不存在“纯粹”的经济、文化与社会。一方面，这些领域、议题本是进入整体历史的不同路径，绝不意味着可以此自我设限。而且，从事经济、文化与社会等议题的研究，都需要去发现政治在其中的位置，并建立起契合的关联性，如此方能真正地理解其运行机制。另一方面，我们也就能够更加开阔地理解政治，丰富这一概念的内涵，因为政治无处不在。本次圆桌讨论的主题之一是走出政治史的“阴影”，形成“大政治史”。那么，在不同的议题中发现政治，探究其作用方式，一定是清代政治史研究重新出发的方向之一。

二、“永不加赋”与“不计成本”

笔者近年较多关注清代的赋税财政，该问题的实质是政府凭借权力从社会获取资源，并进行分配，以维持国家的运转。与今日不同的是，在时人眼中，赋税财政绝不仅仅是“经济”事务，它始终在政治氛围的笼罩下运行，与社会秩序、官僚行政乃至政权合法性等问题紧密相联。

---

① 王家范：《中国历史通论（增订本）》，第 10、182–185、324 页。

② 王家范：《明清江南史丛稿》，生活 · 读书 · 新知三联书店，2018 年，第 190–194 页。

③ 费尔南 · 布罗代尔：《15 至 18 世纪的物质文明、经济和资本主义》第 1、2 卷，顾良、施康强译，生活 · 读书 · 新知三联书店，1992、1993 年；布罗代尔：《资本主义的动力》，杨起译，生活 · 读书 · 新知三联书店，1997 年。

④ 布罗代尔：《资本主义的动力》，第 43 页。

相较于其他社会经济史议题，赋税财政与政治的关联度更高，可谓广义的政治之一部分。以下笔者将以两个具有高度政治性的例子来说明，一是“永不加赋”的理念与实践，二是“不计成本”供应京师的漕运制度。

“永不加赋”通常被视作清朝的祖宗家法。查阅文献，最为相关的依据是康熙五十一年（1712）议定“嗣后编审人丁，据康熙五十年征粮丁册，定为常额，其新增者谓之盛世滋生人丁，永不加赋”。① 此时百姓的赋役负担主要是地银与丁银，其中丁银按照编审的丁数征派（当日“丁”的实质是赋税单位）。故“永不加赋”的本义是不再加征康熙五十年后新增人丁的丁银，将其固定在康熙五十年的水平，即岁征丁银335万余两。也就是说，“永不加赋”四字之前，是有“盛世滋生人丁”这一重要限定的。

雍正初年起，固定了的丁银又摊入地亩（或地银、地粮），粮户的赋役负担更简化为按照地亩所有缴纳地丁银（田赋）。在该税制下，田赋正额增长的唯一动力是纳税地亩的扩张。然清朝并未推行全国性的土地清丈，大体以明万历年间清丈的地亩数据为基准。自18世纪中叶纳税地亩恢复万历原额后，出于观念、财力及利益等方面的考量，维持地亩（也即是田赋）原额成为各级官员的行事原则。此后一百五十余年间，清朝的耕地面积增长了4亿亩以上，但除东北、新疆等新开发省份外，纳税地亩面积几乎停止了增长。② 这从根本上限制了田赋正额的增长，使得田赋管理呈现固定化的特征。正是在这样的制度实践下，“盛世滋生人丁”的限定逐渐被时人遗忘，“永不加赋”演化为圣祖以来的家法、赋税管理的至高原则。当然，这样的论证还是不充分的，我们仍需大量的实例来展现“永不加赋”在18世纪初期以降的变迁进程。

嘉庆四年（1799）中枢与外省关于江南漕务的讨论，清晰地显示出“加赋”是当日政治中的绝大禁忌。③18世纪中期以降，人口骤增、物价上扬等因素导致“耗羡归公”确立的法定经费已不敷支用，州县官吏、旗丁不得不在漕粮征兑中浮收、需索，以致漕运事务中吏治、风习渐趋败坏，江南漕务积弊重重。嘉庆四年颙琰亲政后，试图清厘漕务，革除浮收、规费。是年，漕运总督蒋兆奎、两江总督费淳等数次奏请加增津贴旗丁之漕费，以便从结构上解决经费匮乏问题，其实质是再次推行“漕耗归公”。然对比雍乾之际，中枢已将雍乾之际归公的漕费视作户部管理下的“正项”，而非疆吏可因时调剂之“权宜”，故提升漕费即为“加赋”，而“加赋”断不可行。

值得注意的是，嘉庆帝与中枢也察觉到物价上涨导致的法定经费不敷：

> 试思时值物价今非昔比，何处不然，即如内外各官廉俸，以及兵丁钱粮等项，皆系数十年、百余年前所定，若以生齿日多、诸物昂贵，所得不敷所用，概行另议增添，有是理乎？

他们认为，与其随物价变动统一加增正项，不若在表面上维持规模的固定，更为“合乎情理”。因在嘉庆帝与枢臣看来，“加赋”是不可触碰的红线，其危害性远大于经费不敷引发的漕弊。正如上谕所称：“试思加赋之病大，旗丁疲乏之病小，自当先医其大者。”④

类似的场景在嘉道年间多次上演，中枢、疆吏顾忌“加赋”之名，多次否决提高收支标准的方案，放任钱漕浮收、浮费不断膨胀。维持表面的“不加赋”并不能真正解决经费问题，反而加剧制度的名实不副。各地官吏在“不加赋”名号下的私行加征，造成田赋制度的空前混乱，甚至引发19世纪中期的社会失序。

咸同年间太平天国战争中及战后，长江流域与东南各省督抚出于筹措饷需、谋划善后的

---

① 《清朝文献通考》卷19《户口一》，浙江古籍出版社，2000年，考5025页。

② 王业键：《清代田赋刍论（1750—1911）》，高风等译，人民出版社，2008年，第26–39、61–62页。

③ 周健：《尹继善的“漕耗归公”与18世纪江苏漕务》，《史林》2016年第5期。

④ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第4册，嘉庆四年十二月初六日、嘉庆四年十二月十一日，广西师范大学出版社，2000年，第515、525页。

考虑，普遍在本省推行财政合理化改革，重订早已不合时宜的漕粮、地丁收支章程，可谓“第二次耗羡归公”。[①] 先行研究注意不够的是，这是借助折征提高田赋的法定税率，实为合理的“加赋”。此次改章并非直接加增田赋正额，而是重新定义正额的内涵：奏准漕粮、地丁折征，这意味着前者每石折钱 3000−6500 文或折银 1.9−3.3 两征收，后者每两折钱 2000 余文征收。省级政府利用会计单位与征收单位的差异，以折算的方式曲折地实现加赋。咸丰七年（1857），湖北巡抚胡林翼将本省漕粮折价列入奏章时写道：“知我罪我，惟不肖一人实执其咎；异日若有谗毁怨恨，亦惟不肖一人实任其罪。”[②] 足见当日疆吏推行钱漕改章，须面对“加赋”带来的巨大压力。

同期的四川受到研究者的更多关注。清初，四川遭遇战乱破坏，赋额极轻，至清中期又经历了经济的迅速发展。咸丰军兴后，川省以津贴、捐输为名开征田赋附加税，数量是正额的若干倍。这是晚清显性的田赋附加税之开端。庚子以降，各省为筹措新案赔款、新政经费，普遍加征田赋附加税，全面突破了“永不加赋”的限制。但这些田赋附加税名曰粮捐、亩捐、规复钱价等。“捐”字意为绅民主动的捐输，以示不同于正项；“规复”也指向恢复核减前的征价。以此类名目遮掩加赋之实，正显示出官员对此的顾忌。可见，尽管晚清加赋之事不绝，但“永不加赋”的理念仍有相当的影响力。

笔者还想强调，“加赋”在当日非为含义明确的概念。在前述嘉庆四年江南漕务的讨论中，户部和疆吏对加赋的界定便存在分歧。我们还能看到，在筹划财政合理化改革之际，有时祭出“加赋”的名号便可中止变革，它成为因循的借口。比如嘉庆二十五年，出自道光帝圣裁的清查陋规即因此遭疆吏集体抵制。有时官员又可避开“加赋”的羁绊，务实地推行财政改革。比如雍乾之际、咸同年间，各省疆吏两次发起并主导了“耗羡归公”式的改革。这些差别自然与不同的时代、政风以及关键人物的影响有关。作为清代最重要的政治理念之一，“永不加赋”及其笼罩下不同的行政实践，仍有进一步讨论的广阔空间。

“永不加赋”的焦点在于征收，而作为“天庾正供”的漕粮，其焦点在于解运。漕运是王朝国家之大政，清政府每岁于江浙等有漕八省征收米、麦、豆，交兑旗丁，由其沿运河挽运京通，主要作为京城八旗兵丁甲米与官员俸米支放，另有小部分供皇室食用。然京城官兵未必直接食用漕米，漕粮也大量流入京城与直隶的粮食市场。因漕粮对于京师仓储、食米极为重要，故围绕其解京形成了复杂的制度与系统。

笔者将清代漕运的逻辑定义为贡赋逻辑：作为国家最重要的资源之一，供应京师的漕粮，其地位是至高无上的，其运作是“不计成本”的。漕运的成本，除运输费用外，还包括维持漕运官僚系统、安置旗丁、修造漕船，以及疏浚、维护运河等一系列支项。嘉庆六年，户部云南司郎中祁韵士估算，每石漕粮北运的成本是 13−14 两，是市场上米价的数倍乃至十余倍。尽管成本极为高昂，且 19 世纪初漕务积弊已经凸显，“然卒不敢有议停运者，则以京师为四方会归之区，兵民商贾群萃而居，胥赖是米流通，以裕食用”。漕运既为国家经久之计，“圣天子固不惜（每岁）数百万帑金”。[③]

然至道光朝后期，漕运不再能以此种逻辑延续，河运经制濒于崩溃。其主要原因在于漕务浮费空前膨胀，兼以运河通行能力下降，漕运成本之高令有漕各省不堪负担，遂历年亏短起运漕额，以致京仓不敷支放。而战争恰于此时降临，咸丰三年太平天国切断长江与运河，运道梗阻成为漕运变革的重要契机。作为战时权宜登场的漕粮折征折解、采买海运逐渐取代本色河运经制。漕务变革虽有其偶然、被动的一面，但更重要的是胡林翼等督抚在战时漕粮停运、户部

---

① 周健：《维正之供：清代田赋与国家财政（1730—1911）》，北京师范大学出版社，2020 年，第 221–290、404 页。

② 光绪《武昌县志》卷 4《赋役》，第 14 页。

③ 祁韵士：《〈己庚编〉序》，刘长海整理：《祁韵士集》，三晋出版社，2014 年，第 429 页。

管控能力下降的特殊情势下，主动寻求变革，清厘积弊。至同治中后期，漕运的基本格局已与战前大为不同：征收之际，各省漕粮普遍折征银钱，合法的折色征收成为主流；解运方面，江西、湖南、湖北、安徽、河南漕粮改以漕折银解部，不再起运本色，江苏、浙江漕粮固定改行海运，仅山东、江北漕粮仍以河运。①

由于多省漕粮改解折色，兼以内战的破坏，19 世纪 60 年代起，每岁各省起运漕额已由额定的 400 万石降至 100 余万石。因此，户部始终要求折漕各省规复本色征运经制，以实京师仓储。但各省既享受了折漕的低成本，便不愿再恢复到每石费银 13-14 两的本色征运，一再加以抵制。同治十三年（1874）前后，双方达成妥协：户部放弃完全恢复河运的主张，也不再坚持漕粮征收本色，务实地认可了采买的方式。由此，江广三省（江西、湖北、湖南）在维持折征的同时，将漕粮的采买、海运交由新成立的轮船招商局包办，部分恢复了本色运京。为实现户部严格控制成本的要求，江广每岁仅起运额漕的 20% 左右，以减少运费的贴补，同时完全交招商局于异地办米，皖中三河与天津先后成为主要的采办地。②

至 19 世纪末，每岁仅有 130-140 万石漕粮解京已是常态。来自贡赋形式的粮食较太平天国战前大减，意味着京师的粮食供应更多地依赖市场。一方面，来自市场渠道的米粮替代了减运的数百万石漕粮。更重要的是，到通交仓的漕粮普遍以采买为主，而非来自征收。如张之洞所称："江浙漕粮皆系临起运时购买，海运则于上海购米，交商轮；河运则于氾水镇购米，交船户。"③ 这显示出，19 世纪中期以降，漕运制度经历了更为彻底、深入的"市场化"变革，贡赋的结构一再被市场力量所改造。近代变局下的一系列新因素的出现，包括轮船航运业的兴起，官督商办企业的参与，东北、直隶的农业开发，海运贸易的发达，海内外粮食市场的进一步开拓，使得京师的粮食供应有了更多的选择，漕运由此突破明清以来的制度框架，商业与市场日渐成为漕务运作的主导逻辑。

在此过程中，无论有漕督抚抑或户部官员都不再接受"不计成本"的贡赋逻辑，严格核算成本转而成为漕运的基本原则。④ 尤其是甲午、庚子之间，清朝的财政收支平衡被长期打破，在赔款、外债的压力下，漕粮停运、改折以节省经费，数度进入中枢的讨论，成为重要的变法议题。甲午战后，户部也在保障京仓与折漕省费之间寻找平衡。此期户部堂官参酌仓储情形，每岁奏请折解江浙漕粮数十万石，以筹措外债经费，已是常见的变通。

光绪二十七年（1901）《辛丑条约》签订后，在庚子赔款的巨大压力下，清政府谕令各省海运、河运一律停止，漕粮统一改解银两。该上谕称："漕政日久弊生，层层剥蚀，上耗国帑，下朘民生。当此时势艰难，财用匮乏，亟宜力除糜费，核实整顿。"⑤ 对比嘉庆六年祁韵士所述，"圣天子固不惜数百万帑金"的漕运已成糜费之弊政，亟待整顿清厘，其间之变革不可谓不巨。此后因仓场、户部介入，中枢仍令江浙两省每岁海运漕粮 100 万石。因户部认为，京师的粮食供应不应完全交由市场，须以最低限度的贡赋来保障。除此之外，江浙及各省漕粮均改解折色，用于外债、赔款、新政支出。

辛丑以降，"永不加赋"的约束被完全突破，田赋附加税及各种新设捐税全面登场。与此同时，漕运虽延续着贡赋的基本形式，但其内里经历了"市场化"的重构，不再以"不计成本"的逻辑运作。更重要的是，漕粮的征收与支用已逐渐远离本色支应京仓的王朝定制。这些颇具

---

① 周健：《贡赋与市场：19 世纪漕运之变革与重构》，《中国经济史研究》2021 年第 2 期。

② 周健：《轮船招商局与江广漕粮的采买海运》，《近代史研究》2023 年第 4 期。

③《遵旨筹议变法谨拟整顿中法十二条折》，光绪二十七年六月初四日，赵德馨主编：《张之洞全集》第 4 册，武汉出版社，2008 年，第 22 页。

④ 本段及下段据周健：《贡赋与市场：19 世纪漕运之变革与重构》，《中国经济史研究》2021 年第 2 期。

⑤ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝上谕档》第 27 册，光绪二十七年七月初二日，广西师范大学出版社，1996 年，第 139 页。

时代意义的变革显示出：19 世纪末，国家政治的重心已转向寻求富强，又陷入对外竞争失利造成的财政困境。在此背景下，清朝以农业为基准、不强调政府作为的政治经济体制也经历了前所未有的变动。

三、清朝政治中的集权与分权

“永不加赋”与“天庾正供”显示的问题，本质上是清代高度中央集权的管理体制造成的。在笔者看来，清代政治史最重要的课题之一，是讨论在规模如此庞大的疆域、人口与族群之上，高度中央集权的统治究竟如何实现。在清史领域，我们常说，清代是专制主义中央集权的顶峰，这是指中央对于地方的高度集权，而集中到中央的权力又由皇帝行使。而在近代史领域，我们常说，咸同太平天国战争以降出现督抚权重问题，中央的权力逐渐下移，督抚权力较前显著扩张。从制度史、政治史角度而言，这两个命题都反映出关键的变动趋势，自有其解释力。然而，要真正理解高度中央集权的体制，仍需重构基本制度的运转方式，以探究国家与社会之间、政府不同层级之间的相互关系。如果从日常统治的视角观察，我们便会发现，集权是原则上、形式上的，仅限于一定的范围，在此之外，权力被分割、分散才是更普遍的状态。

王家范就曾指出，深入观察中国传统社会的国家整合机制，就会发现两种矛盾的景象：名曰“大一统”，形式上权力高度集中于中央，但“统一”又有其限度，往往是一国多制，政出多门。总体而言，统一的坚壳，内部却包容着许多松松垮垮、多元含混的板块，“捣糨糊”式的一体化既虚假又脆弱。他反思道，关于中央集权体制的有效性，中国学者多关注专制主义、“大一统”等问题，较少正视相反的一面；而外部观察者或因其问题意识与比较视野，更多注意到中央集权的局限性。①

郑振满、刘志伟等从宗族组织、户籍赋役制度的角度，揭示出清代国家统治中集权、分权的融汇与结合。他们认为，清代的赋役征收、地方行政普遍借助宗族、士绅等中介机制来完成，基层社会因此呈现“自治”的色彩。这是发生在明清之际的“国家与社会的转型”或“政体转型”，即高度的集权是通过政府主动授权于基层社会来实现的，这种“自治化”并不意味着政府的失控或者国家的削弱。②

如将目光移至政府内部，我们同样可以在各级政府间发现此种兼有集权与分权的统治模式。以清代财政管理为例，各重要层级户部—省—州县之间，构成一种摊派——承包基础上的“包征包解”关系。如清季日人织田万所论：“清国官吏之状态，其业务犹一种包办事业也。政府及上司，使州县全纳钱粮年额，则以为足，其余措而不问，任于州县自由使用。”③ 此种分层包办的结构显示出，财政管理虽以高度中央集权为基本原则，但囿于治理成本与技术条件，地方政府享有较多的实际控制权，上级政府通常不会过多干预，财政管理因此呈现明显的分散性。

换个角度来看，这意味着高度集权的财政管理只能在一定范围内实现，而分散性则弥漫于更广阔的领域中，集权要依赖分权来维持与实现。举例来说，清代财政运作的终端是经费的奏

---

① 王家范：《中国历史通论（增订本）》，第 11 页。如韦伯在 1915 年就指出：中国的行政是“疏放性”的，“中央集权的程度非常有限”。他敏锐地观察到，下级政府至今“通常都将中央政府的令谕看做是伦理性的、权威性的建议或期望，而不是命令”，且这些令谕“基本上并不是指令，而是对政务执行的批评”。马克斯·韦伯：《中国的宗教：儒教与道教》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社，2010 年，第 87–90 页。

② 郑振满：《明清福建家族组织与社会变迁》，中国人民大学出版社，2009 年；刘志伟：《在国家与社会之间——明清广东地区里甲赋役制度与乡村社会》，中国人民大学出版社，2010 年；刘志伟、孙歌：《在历史中寻找中国——关于区域史研究认识论的对话》，大家良友书局，2014 年，第 184–185 页。

③ 临时台湾旧惯调查会编：《清国行政法泛论》，金港堂书籍株式会社，1909 年，第 763–764 页。

销，理论上政府的任一笔收支均由户部审核管理，这是财权高度集中的典型表征。但户部管控的经费只能涵盖有限的范围，因为这一财政体系十分僵硬，难以调整，笔者称之为额定财政。为使奏销经费符合户部要求的“例”与“额”，各级政府（尤其是掌握田赋征收权的州县政府）不得不自筹经费，在额定财政外另建收支体系，以维持自身的运转。而在财政运作的起点——州县的田赋管理中，由于缺乏征收必需的地籍、户籍信息，州县官难以亲自主导征收，普遍将催科一事交由书差等中介群体包办，田赋管理因此从最基础的征收环节就带有极强的分散性。但与此同时，州县仍每年编造实征册、串票，以彰显州县直接征收、集中管理的形式，尽管这些册籍难以作为征收的依据。从各州县直接负责赋税征收到户部核销各直省每一笔收支，构成高度中央集权的财政管理之起点与终点。但正是作为其对立面存在的书差包征与额外财政，支撑着集权管理的基本形式，也直接影响其运作形态，二者可谓是一体两面。[①]

尽管赋税包征、陋规授受等惯例因不合“政体”，普遍被视作例应革除的积弊，难以获得合法地位。但如果揭开史料中意识形态的包裹，便可发现此类“积弊”实为制度中不可或缺的组成部分。所谓制度，无非是定章与惯例在互动中形成的实践结构。关于两者的关系，王亚南有一颇具启发性的表述。他指出，政府“把极有弹性的租税体制作为一个调节的杠杆”：“在原则上不让步，有土斯有税，有人斯有役；而在实施上不坚持，择其可税者而税之，就其可役者而役之。”王亚南的本意是，土地的买卖流通与集权的官僚政治存在矛盾，因此政府利用赋税征收中的弹性进行调节，使制度实践“不能过于彻底”。在笔者看来，“在实施上不坚持”正与各种惯例、积弊相联系，“不坚持”实是官僚群体有意为之，因如此便可实现既“面面兼到”又“恰到好处”的“灵活妙用”。[②] 也就是说，“在原则上不让步”与“在实施上不坚持”，意味着既坚持定章的至高地位，维持其稳定运转，又以惯例、“积弊”等形式灵活机动、因地制宜地弥补定章的僵硬，使得制度更有效率地运行。

周雪光认为，中国历史上国家治理的核心是正式与非正式制度的并存与转化，以此缓和一统体制与有效治理间的矛盾。皇权可通过默许鼓励或限制压缩非正式制度的空间，来调节中央与地方、集权与分权之间的关系，以实变维系名不变。[③] 从这一意义上说，我们要真正理解清代高度中央集权的体制，就必须把握大一统国家之下各类具有独立性的权力组织的活动，以及常以“积弊”形式出现的各类非正式制度的运作，正是这些指向分散性的制度实践，使得权力的集中成为可能。

---

① 岩井茂树已指出，明清国家正额财政的不可侵犯性及其赖以维系的正统性，是依靠被挤到法外的正额外财政的存在来支撑的。他据此提出，明清专制国家的权力结构中也有柔软之处。岩井茂树：《中国近世财政史研究》，付勇译，江苏人民出版社，2020 年，第 372 页。

② 王亚南：《中国官僚政治研究》，第 98–99 页。

③ 周雪光：《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑：中国国家治理逻辑的历史线索》，《开放时代》2014 年第 4 期。